



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2014

Vereinbarkeitspolitik als Gefahr für die Gleichstellung und den sozialen Zusammenhalt?

Zollinger, Christine ; Widmer, Thomas

Abstract: Sozial-liberale Koalitionen aus bürgerlichen und linken Kreisen haben seit rund 15 Jahren in vielen Schweizer Gemeinden Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung zum Durchbruch verholfen. Diese Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterscheiden sich zwischen den Kantonen und den Gemeinden. Je nach Ausgestaltung bergen sie die Gefahr, die Gleichstellung eher zu hemmen als zu fördern und die soziale Kohäsion zu strapazieren.

Other titles: Concilier vie privée et vie professionnelle : une menace pour l'égalité et la cohésion sociale?

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-98436>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Zollinger, Christine; Widmer, Thomas (2014). Vereinbarkeitspolitik als Gefahr für die Gleichstellung und den sozialen Zusammenhalt? Soziale Sicherheit : CHSS, (4):219-223.

Vereinbarkeitspolitik als Gefahr für die Gleichstellung und den sozialen Zusammenhalt?

Sozial-liberale Koalitionen aus bürgerlichen und linken Kreisen haben seit rund 15 Jahren in vielen Schweizer Gemeinden Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung zum Durchbruch verholfen. Diese Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterscheiden sich zwischen den Kantonen und den Gemeinden. Je nach Ausgestaltung bergen sie die Gefahr, die Gleichstellung eher zu hemmen als zu fördern und die soziale Kohäsion zu strapazieren.

nahmen für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich zeigt erhebliche Differenzen zwischen Schweizer Gemeinden auf. Die Angebote unterscheiden sich bezüglich der Rechtsgrundlagen sowie auch in ihrer Art und ihrem Umfang. In diesem Beitrag beschreiben wir diese Unterschiede anhand von zehn Gemeinden aus den Kantonen Bern, Jura und Zürich (siehe Tabelle T1) und verdeutlichen die Ursachen dieser Heterogenität. Zudem zeigen wir, dass sich die unterschiedliche Ausgestaltung nicht nur auf die Gleichstellung der Geschlechter, sondern auch auf die soziale Kohäsion auswirkt.

Untersuchte Gemeinden (Kanton, Einwohnerzahl)

T1

	ländlich	suburban
relativ gross	Hirzel (ZH, 2107) Riggisberg (BE, 2359) Les Breuleux (JU, 1414)	Opfikon (ZH, 15 256) Münchenbuchsee (BE, 9753) Courrendlin (JU, 2595)
relativ klein	Hagenbuch (ZH, 1096) Mühlethurnen (BE, 1339)	Greifensee (ZH, 4946) Pieterlen (BE, 3426)

Unterschiedliche Angebote und deren Ausgestaltung

Auch wenn alle zehn untersuchten Gemeinden seit Beginn des neuen Jahrtausends die familienergänzende Kinderbetreuung ausgebaut haben, existieren grosse Unterschiede im Umfang und der Ausgestaltung des Angebots (siehe Tabelle T2). Grundsätzlich existieren zwei unterschiedliche Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich: Kindertagesstätten (Kita) und Tagesfamilien.

Trotz der subsidiären Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuung existieren in allen untersuchten Gemeinden kantonale Rahmengesetze. Diese unterscheiden sich vor allem in Bezug auf den gewählten Finanzierungsschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden, die kantonalen Vorgaben zur Tarifgestaltung und die vorgeschriebenen Qualitätsstandards. Der Handlungsspielraum, der den Gemeinden aufgrund der voneinander abweichenden kantonalen Regulierungen zur Verfügung steht, führt zu einer heterogenen Ausgestaltung des Angebots, das sich etwa in unterschiedlichen Tarifsyste-men äussert.

Im Kanton Bern etwa gilt für alle lastenausgleichsberechtigten Angebote ein einheitliches Tarifsyste-m (kon-



Christine Zollinger
Universität Zürich



Thomas Widmer

Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung kann zur beruflichen Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen. Seit Mitte der 1990er-Jahre lässt sich eine Verdichtung des Angebots beobachten, wobei auch das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 wesentliche Anreize enthält. Eine vergleichende Analyse von Mass-

Betreuungsangebot der zehn untersuchten Gemeinden sowie Jahr des politischen Entscheids

T2

	Hirzel	Hagenbuch	Opfikon	Greifensee	Riggisberg	Mühlethurnen	Münchenbuchsee	Pieterlen	Les Breuleux	Courrendlin
Kita	ja	nein	ja	ja	nein	nein	ja	ja	ja	ja
Jahr	2012	–	1970, Ausbau ab 2000	2013	–	–	2004	2002	2010	1998
Tages- familien	nein	nein	ja	nein	ja	ja	ja	nein	ja	ja
Jahr	–	–	1994	–	2010	2010	1995	–	2005	1983, Ausbau ab 2000

vergentes Modell). Die zentrale Tarifgestaltung ermöglicht eine egalitäre Behandlung der Eltern in allen Gemeinden des Kantons. Zudem bezahlen die Eltern für alle kantonal anerkannten Angebote gleich viel: So beträgt der einheitliche Minimaltarif für die Betreuung eines Kindes in einer Kita oder bei einer Tagesfamilie im Kanton Bern 6.50 Franken pro Tag. Die Differenz zu den Normkosten, die für einen Betreuungsplatz anfallen, wird durch den Kanton finanziert.

Der dezentral organisierte Kanton Zürich macht keine Tarifvorgaben (subsidiäres Modell). Das subsidiäre Modell führt zu kommunal unterschiedlichen Tarifen und damit zu einer Ungleichbehandlung je nach Wohnsitzgemeinde der Eltern. Betrachtet man beispielsweise die Gemeinden Greifensee und Opfikon in Tabelle T3 fällt zudem auf, dass im subsidiären (im Gegensatz zum konvergenten) Modell auch innerhalb einer Gemeinde für unterschiedliche Angebotsformen (Kita und Tagesfamilie) andere Tarife gelten können.

Neben den inter- und innerkantonalen Differenzen in den Grundtarifen bestehen auch Kostenunterschiede, die sich durch eine voneinander abweichende Ausgestaltung und Professionalisierung der Angebote erklären. Der Kanton Bern etwa bezahlt Normkosten von 8.96 Franken pro Stunde und Kind bei Tagesfamilien und 11.65 Franken pro Betreuungsstunde in einer Kita. Die unterschiedliche Kostenstruktur ist vor allem durch die höheren Lohnkosten des professionellen Angebots bedingt, aber auch durch die höheren Infrastrukturkosten einer Kita. Für die Kita gibt der Kanton einen Schlüssel mit Ausbildungsvorgaben für das Betreuungspersonal vor. Tageseltern müssen hingegen keine spezifische Ausbildung ausweisen. Ein weiterer Unterschied betrifft die Öffnungszeiten. Eine durch den Kanton Bern subventionierte Kita muss mindestens 11,5 Stunden am Tag und 235 Tage im Jahr geöffnet sein. Bei Tagesfamilien ist theoretisch eine Betreuung rund um die Uhr an 365 Tagen im Jahr möglich.

Wie kommt es zu dieser Heterogenität bei den Angeboten? Zum einen bestehen politisch gewollte Unter-

Vergleich der Tarifsyste-me für die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung in drei Zürcher Gemeinden (Angaben in Fr.), Stand 2013

T3

	Gemeinde Opfikon		Gemeinde Greifensee		Gemeinde Hirzel	
	Kita	Tagesfamilie	Kita	Tagesfamilie	Kita	Tagesfamilie
Volltarif (= Maximaltarif)	109/Tag	95/Tag	110/Tag	7/Stunde (63/Tag bei 9 Stunden)	100/Tag	–
Minimaltarif	21/Tag	19/Tag	33/Tag (70 % auf Vollkosten)	1.75/Stunde (15.75 plus Essen 10/Tag)	15/Tag	–
Minimaltarif bis zu Einkommen von	25 000	25 000	55 000	15 000	30 000	–
Maximaltarif ab Einkommen von	100 000	120 000	95 000	75 000	65 000	–
Minimalbetrag	–	–	20/ Tag / 15/Halbtage	–	15/Tag / 1.50/Stunde	–

schiede, die aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen und Ideologien der politischen Entscheidenden zustande kommen. Zum anderen gibt es sachliche Gründe für die Differenzen.

Ursachen für die Heterogenität der Angebote

Politisch gewollte Heterogenität

In den untersuchten Gemeinden sind zwei Stufen der politischen Meinungsbildung zu beobachten. Ein erstes «normatives Ja» für die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung kommt durch eine Koalition von linken und liberal-bürgerlichen Kräften zustande.¹ Dabei werden gleichstellungspolitische durch wirtschaftspolitische Argumente ergänzt. In einer zweiten Stufe geht es um die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen etwa in Reglementen oder Weisungen. Dabei fliessen die weiterbestehenden normativen Konflikte zum Geschlechterverhältnis verdeckt in die Entscheide ein. Zentrale Streitpunkte bilden der Finanzierungsanteil der Gemeinden und die Art des Leistungsanbieters (privat vs. staatlich bzw. Tagesfamilie vs. Kita). Die folgenden Ausführungen zur Gemeinde Münchenbuchsee verdeutlichen dies exemplarisch.

In der Gemeinde Münchenbuchsee unterstützte gegen Ende des Jahres 2003 eine Mehrheit des Gemeinderats sowie des Parlaments das Vorhaben, eine öffentlich finanzierte Kita einzurichten. Am 16. Mai 2004 stimmte auch das Volk zu. Während des Entscheidungsprozesses existierten in Münchenbuchsee zwei politische Koalitionen.

Eine konservative Koalition aus rechts-konservativen Kräften und den Akteuren des Vereins Tagesfamilien sprach sich, gestützt auf ein konservatives Familien- und Geschlechterbild, vor der Abstimmung gegen die Etablierung einer staatlich unterstützten Kita aus. SVP-Representanten wandten sich gegen die Einmischung des Staats in die private Angelegenheit der Kindererziehung und gegen die Finanzierung eines (zu) teuren Angebots durch die öffentliche Hand. Sie unterstützten jedoch mit dem Tagesfamilienverein eine bestehende Struktur, über die Hausfrauen in ihren eigenen Haushalten bereits eine äusserst kostengünstige familienergänzende Kinderbetreuung anboten.

Auf der anderen Seite formierte sich eine progressive Koalition aus linken Kräften (SP und Grüne Freie Liste) sowie Mitteparteien (FDP und EVP), welche die Einrichtung einer staatlich unterstützten Kita befürworteten, wenn auch aufgrund jeweils unterschiedlicher Bezugsrahmen. Vertretungen der FDP sahen in der Schaffung des Angebots eine Möglichkeit, das Humankapital von

(gut ausgebildeten) Frauen für den Arbeitsmarkt zu aktivieren. Für linke Akteure standen dagegen sozial- und gleichstellungspolitische Überlegungen im Vordergrund.

Beim Parlamentsentscheid verhalf interessanterweise dann ausgerechnet eine Mehrheit der SVP-Fraktion einer öffentlichen Finanzierung der Kita zum Durchbruch. Angesichts der steigenden Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung und des zunehmenden Drucks auf das bislang vorherrschende traditionelle Familienideal mit einem männlichen Ernährer erschien es einer Mehrheit der SVP-Vertreter offenbar politisch wenig opportun, sich öffentlich gegen das Projekt zu stellen. Nach dem positiven Grundsatzentscheid versuchte die SVP jedoch immer wieder, die Kita mit Kürzungsanträgen finanziell zu schwächen.

Demzufolge blieb die Ausgestaltung der familienergänzenden Kinderbetreuung umstritten und musste immer wieder neu verhandelt werden. Die Etablierung einer Mehrheitskoalition für die Schaffung eines Angebots ist situativ und hängt stark von der spezifischen Ausgestaltung der Massnahme ab.² Die Persistenz der beiden Koalitionen hat in der Gemeinde Münchenbuchsee schliesslich zu einem Angebot geführt, das sowohl die konservative Klientel mit öffentlich finanzierten Betreuungsstunden beim Tagesfamilienverein als auch die progressiveren Kräfte mit staatlich unterstützten Kita-Plätzen bedient.

Sachlich begründete Heterogenität

Sachlich begründete Unterschiede im Angebot fallen beispielsweise zwischen suburbanen und ländlichen Gemeinden an. Erstens zeigt sich, dass suburbane und ländliche Gemeinden mit unterschiedlichen Bedürfnissen aus der Gesellschaft konfrontiert werden. Entsprechend der Nachfrage benötigt nicht jede Gemeinde ein identisches oder voll ausgebautes Kinderbetreuungsangebot. So existiert in ländlichen Gemeinden oft nur eine der beiden untersuchten Betreuungsformen (Kita oder Tagesfamilien). Zudem beschränken sich einige ländliche Gemeinden in den Kantonen Zürich und Bern auf Angebote für Schulkinder und dies meist nur an wenigen Tagen der Woche.

Implikationen für die Geschlechtergleichstellung und die soziale Kohäsion

Implikationen für die berufliche Gleichstellung der Geschlechter

Die Ausgestaltung der Angebote für die familienergänzende Kinderbetreuung kann für die berufliche Gleichstellung der Geschlechter problematisch sein. Die Resultate unserer Studie weisen darauf hin, dass mehr-

1 Lit. Häusermann/Kübler

2 Lit. Häusermann/Zollinger

Lohn in Franken und Betreuungszeiten von Tageseltern in den Gemeinden Opfikon, Greifensee und Münchenbuchsee

T4

	Opfikon (ZH)	Greifensee (ZH)	Münchenbuchsee (BE)
Einkommen Betreuungsperson	65 pro Tag (8 Stunden)	7.00 pro Stunde/Kind	6.30 pro Stunde/Kind
Monatslohn bei 100 %-Anstellung	ca. 1 300	ca. 1 200	ca. 1 050
Betreuungszeiten	24 Stunden / 365 Tage im Jahr		

heitlich Frauen im familienergänzenden Care-Bereich arbeiten. Aufgrund tiefer Löhne und geringer Arbeitspensen ist eine Erwerbstätigkeit als Tagesmutter (oder Tagesvater) bei Tagesfamilienvereinen nicht geeignet, ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen zu erzielen (siehe Tabelle T4). Dieser Zustand ist im Hinblick auf die berufliche Gleichstellung der Geschlechter auch deshalb problematisch, weil ein grosser Teil der Sozialleistungen in der Schweiz an eine Erwerbstätigkeit gebunden ist.

Implikationen für die soziale Umverteilung

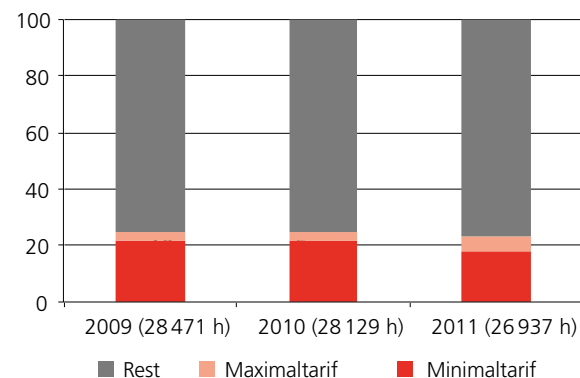
Analog zu früheren Studien,³ konnten auch in den hier vorliegenden Fallstudien für die unterschiedlichen Angebote im vorschulischen Bereich einkommensabhängige Nutzungsmuster beobachtet werden. Die Ergebnisse aus der Gemeinde Münchenbuchsee verdeutlichen exemplarisch, dass teure Formen familienergänzender Kinderbetreuung mit einem hohen Professionalisierungsgrad (Kita) stärker durch gut verdienende Eltern genutzt werden als das preiswertere Angebot der Tagesfamilien (siehe Grafik G1 und Grafik G2). Gleichzeitig werden mehr Kinder aus tiefen sozialen Schichten bei Tagesfamilien betreut als im Angebot der Kita. Gemäss der Einschätzung der befragten Personen, ist dieses Nutzungsmuster von Familien aus tiefen Einkommensklassen nicht nur auf die tieferen Preise, sondern auch auf eine höhere zeitliche Flexibilität der Tageseltern zurückzuführen.

Übergreifende Befunde

Umfang sowie konkrete Ausgestaltung des Betreuungsangebots weisen zwischen den untersuchten Gemeinden grosse Unterschiede auf. Diese Heterogenität lässt sich auf verschiedene Komponenten zurückführen. Erstens treffen wir auf Differenzen, die aufgrund politischer Entscheide zustande gekommen sind. Dabei hat eine breit aufgestellte Koalition linker und bürgerlicher Kreise massgeblich zum Ausbau von Vereinbarkeitsmassnahmen beigetragen. Bürgerliche Kreise unterstützen die vereinbarkeitspolitischen Massnahmen aus wirtschaftlichen Gründen zusammen mit den traditionell gleichstellungspolitischen Anliegen und staatlichen Massnahmen gegenüber aufgeschlossenen linken Kreisen. Zweitens bestehen Differenzen, die sich aufgrund unter-

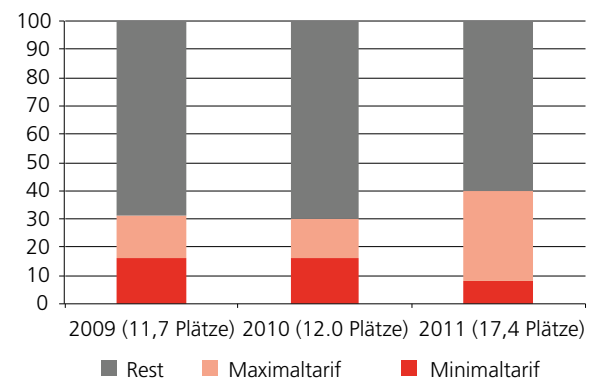
schiedlicher kommunaler Problemlagen und Bedürfnisse gut begründen lassen. Die Heterogenität des Betreuungsangebots erklärt sich aber auch situativ aufgrund der zum Entscheidungszeitpunkt bestehenden politischen

Geleistete Betreuungsstunden bei Tagesfamilien G1 für Kinder, deren Eltern den Minimal-, respektive den Maximaltarif bezahlen, in %



Quelle: Gemeinde Münchenbuchsee 2012

Anteil Kita-Plätze für Kinder, deren Eltern den Minimal-, respektive den Maximaltarif bezahlen, in % G2



Quelle: Gemeinde Münchenbuchsee 2012

3 Lit. Iten et al., Lit. Müller/Bürgi, Lit. Schlanser

sowie gesellschaftlichen Konstellationen in den Gemeinden.

Die «neuen Koalitionen» aus linken und bürgerlichen Kräften haben zu einem Betreuungsangebot geführt, das durch einkommensstarke Personengruppen mit nachgefragten Berufen wesentlich stärker genutzt wird als durch beruflich weniger qualifizierte Gruppen mit meist tieferen Einkommen. So vermögen Letztere in Münchenbuchsee kaum von den kostenintensiven, pädagogisch profes-

sionalisierten Angeboten einer Kita zu profitieren und greifen deshalb häufig auf die finanziell tragbarere sowie zeitlich flexiblere Lösung einer Tagesfamilie zurück. Weiter zeigt sich, dass namentlich die familienergänzende Betreuungs- und Sorgearbeit, prekäre, schlecht bezahlte Arbeitsplätze – in erster Linie für Frauen – schaffen. Damit kann bei diesen weiblichen Erwerbstätigen im Dienste der Gleichstellung durchaus von einem **sozialen Rebound-Effekt** gesprochen werden.

Bei der zukünftigen Ausgestaltung von gleichstellungspolitischen Massnahmen, namentlich zur Steigerung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sollten vermehrt die sozialen Effekte wie auch die Auswirkungen auf die Qualität der Erwerbsarbeit von Frauen berücksichtigt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, trotz gegenteiliger Intention nicht nur die Geschlechtergleichstellung, sondern auch den sozialen Ausgleich zu schwächen.

Literatur

Müller, Franziska und Mirjam Bürgi, *Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Zwischenbericht 2010*, [Luzern 2010]

Häusermann, Silja und Daniel Kübler, «Policy frames and coalition dynamics in the recent reforms of Swiss family policy», in *German Policy Studies*, Nr. 3/2010, S. 163–194

Iten, Rolf et al., *Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale*, [Zürich 2005]

Häusermann, Silja und Christine Zollinger, «Familienpolitik», in *Handbuch der Schweizer Politik*, hg. von Peter Knoepfel et al., Zürich FN 52014, S. 911–934

Schlanser, Regula, *Qui Utilise les Crèches en Suisse? Logiques Sociales du Recours aux Structures d'Accueil Collectif pour la Petite Enfance* (Travail de mémoire IDHEAP), [Chavannes-Lausanne 2011]

Christine Zollinger, lic. phil., Projektmitarbeiterin im Forschungsprojekt Entstehung und Steuerung von schweizerischen Gleichstellungspolitiken zur Erwerbsarbeit (NFP 60), Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
E-Mail: zollinger@ipz.uzh.ch

Prof. Dr. Thomas Widmer, Leiter des Forschungsbereichs Policy-Analyse & Evaluation, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
E-Mail: thow@ipz.uzh.ch